

CAMERA DEI DEPUTATI

N.414

ATTO DEL GOVERNO SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d), della citata legge n. 196 del 2009, in materia di valutazione degli investimenti relativi a opere pubbliche (414)

(articolo 30, commi 8 e 10, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Trasmesso alla Presidenza il 25 ottobre 2011

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI ATTUAZIONE
DELL'ARTICOLO 30, COMMA 9, LETTERE A), B), C) E D),
DELLA LEGGE 31 DICEMBRE 2009, N. 196, IN MATERIA DI
VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI RELATIVI A OPERE
PUBBLICHE.**

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

VISTI gli articoli 76, 87, 117, 119 e 120 della Costituzione;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante legge di contabilità e finanza pubblica, e successive modificazioni e integrazioni, e in particolare l'articolo 30, commi 8 e 9, lettere a), b), c) e d), che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche;

VISTA la legge 7 aprile 2011, n. 39, recante modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri;

VISTO il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE e successive modificazioni;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, recante regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e in particolare l'articolo 3, comma 4, in materia di controllo successivo da parte della Corte dei conti sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria;

VISTA la legge 15 maggio 1997, n. 127, recante misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo, e in particolare l'articolo 17, comma 14, in materia di utilizzazione presso le amministrazioni pubbliche di un contingente di personale in posizione di fuori ruolo o di comando;

VISTA la legge 17 maggio 1999, n. 144, recante misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali, e in particolare l'articolo 1, in materia di costituzione di unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici;



VISTA la legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive;

VISTA la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e in particolare l'articolo 22, che prevede la predisposizione di una ricognizione degli interventi infrastrutturali;

VISTA la legge 18 giugno 2009, n. 69, recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile e in particolare l'articolo 32, comma 1, che dispone la pubblicazione da parte delle Amministrazioni pubbliche di atti e provvedimenti amministrativi attraverso i propri siti informatici;

VISTO il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, recante disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42;

VISTA la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del _____;

ACQUISITI i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del _____;

SULLA PROPOSTA del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico;

EMANA

il seguente decreto legislativo:

ART. 1

(Campo di applicazione e finalità)

1. I Ministeri sono tenuti a svolgere le attività di valutazione *ex ante* ed *ex post* di cui al presente decreto al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia della spesa in conto capitale destinata alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità, di seguito 'opere pubbliche', a valere sulle leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente.
2. Le predette attività di valutazione sono obbligatorie per le opere finanziate a valere sulle risorse iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri ovvero oggetto di trasferimento da parte degli stessi a favore di soggetti attuatori, pubblici o privati, in forza di specifica delega. Le predette attività sono altresì obbligatorie per le opere pubbliche che prevedono emissione di garanzie a carico dello Stato.



ART. 2

(Documento pluriennale di pianificazione)

1. Al fine di migliorare la qualità della programmazione e ottimizzare il riparto delle risorse di bilancio, ogni Ministero, nel rispetto delle procedure di valutazione d'impatto previste dalla normativa comunitaria, predispone un Documento pluriennale di pianificazione, di seguito 'Documento', che include e rende coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento per opere pubbliche di propria competenza.
2. Il Documento, redatto con cadenza triennale secondo lo schema-tipo e in conformità alle linee guida di cui all'articolo 8, si compone di tre sezioni: la Prima Sezione contiene l'analisi *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali; la Seconda Sezione illustra la metodologia e le risultanze della procedura di valutazione e di selezione delle opere da realizzare e individua le priorità di intervento; la Terza Sezione definisce i criteri per le valutazioni *ex post* degli interventi individuati e sintetizza gli esiti delle valutazioni *ex post* già effettuate.
3. Il Documento è redatto anche in linea con quanto previsto dall'articolo 40, comma 2, lettere g) ed i), della legge 31 dicembre 2009, n. 196.
4. I Ministeri hanno l'obbligo di traslare i contenuti del Documento nei contratti di programma che stipulano con le aziende vigilate. Le attività di vigilanza si intendono estese agli obblighi in capo alle aziende vigilate derivanti dall'adozione del Documento.
5. Entro il 31 ottobre dell'anno precedente il triennio di riferimento, il Documento è trasmesso al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e viene iscritto all'ordine del giorno della prima seduta utile del Comitato, previa positiva conclusione dell'istruttoria da parte del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui viene data comunicazione all'amministrazione proponente. Qualora la relativa deliberazione non intervenga entro la seconda seduta utile del CIPE dalla positiva conclusione dell'istruttoria, i Ministri competenti possono provvedere all'approvazione del Documento, recependo eventuali osservazioni istruttorie, con proprio decreto motivato.
6. Entro il 31 dicembre di ogni anno, i Ministeri trasmettono al CIPE, per la relativa presa d'atto, una relazione sullo stato di attuazione del Documento nella quale è dato conto di eventuali aggiornamenti e modifiche in coerenza con le risorse disponibili a legislazione vigente, congruamente motivati.
7. Relativamente alle opere realizzate tramite il ricorso al Titolo III, capo IV, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, il Documento è costituito dall'Allegato infrastrutture predisposto ai fini e secondo la tempistica previsti dall'articolo 2, commi 1 e 8, della legge n. 39 del 2011, integrato dei criteri di valutazione di cui agli articoli 3, 4, 5, 6 e 7 del presente decreto. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti predispone altresì un ulteriore Documento relativamente a tutti gli altri piani



e programmi di propria competenza, secondo le procedure previste dal presente decreto.

8. Le disposizioni di cui al presente decreto non si applicano alla programmazione e all'attuazione degli interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, per i quali resta fermo quanto previsto dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88. I Documenti predisposti dai Ministeri interessati dalla predetta programmazione danno comunque conto delle procedure valutative adottate per la selezione di tali interventi infrastrutturali.

ART. 3

(Valutazione ex ante dei fabbisogni di infrastrutture e servizi)

1. I Ministeri procedono alla valutazione *ex ante* dei fabbisogni e delle esigenze infrastrutturali nei diversi settori di competenza allo scopo di identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento.
2. A tal fine, la Prima Sezione del Documento contiene:
 - a) l'analisi della domanda attuale e futura di infrastrutture e servizi nei settori di competenza, formulata anche tenendo conto dell'attuale disponibilità di infrastrutture e di offerta di servizi, nonché sulla base della ricognizione prevista dall'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42;
 - b) gli obiettivi di risultato e di impatto da conseguire, quantificati attraverso indicatori specifici e misurabili e determinati anche nel rispetto di criteri di convenienza economica e sostenibilità finanziaria sulla base di valutazioni economico-finanziarie;
 - c) le priorità d'intervento, i criteri e le valutazioni attraverso i quali le stesse sono state definite;
 - d) la rispondenza degli obiettivi e delle priorità individuate con le direttive del Ministro competente e la coerenza con i documenti programmatori esistenti;
 - e) l'elenco degli studi di fattibilità propedeutici all'individuazione degli interventi funzionali al raggiungimento degli obiettivi, con l'indicazione delle risorse finanziarie necessarie per l'elaborazione degli studi stessi e la relativa copertura finanziaria, e/o degli eventuali progetti disponibili;
 - f) ogni altro elemento ritenuto utile o opportuno ai fini della valutazione.
3. Nella valutazione *ex ante* dei fabbisogni di infrastrutture e servizi, i Ministeri tengono conto degli esiti delle attività di valutazione *ex post* di cui all'articolo 6, che forniscono orientamenti informativi utili a supportare la pianificazione degli investimenti.
4. Per quanto riguarda le infrastrutture strategiche, la valutazione di cui al presente articolo deve essere coerente con i criteri adottati nella definizione del programma di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni.



ART. 4

(Valutazione ex ante delle singole opere)

1. I Ministeri svolgono la valutazione delle singole opere, secondo principi di appropriatezza e proporzionalità, al fine di individuare, attraverso l'elaborazione degli studi di fattibilità di cui all'articolo 3, comma 2, lettera e), le soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi identificati nella valutazione *ex ante* dei fabbisogni di infrastrutture e servizi.
2. Oltre a quanto previsto dall'articolo 14, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, lo studio di fattibilità contiene:
 - a) i valori degli indicatori di realizzazione e di risultato che, insieme alla quantificazione finale dei tempi e dei costi, consentono di misurare la rispondenza dell'opera finita con i contenuti della valutazione *ex ante*;
 - b) il piano economico-finanziario del progetto di investimento, corredato dagli indicatori sintetici di valutazione della redditività;
 - c) l'analisi della sostenibilità gestionale dell'opera;
 - d) ogni altro elemento ritenuto utile o opportuno ai fini della valutazione.
3. Resta fermo che gli studi di fattibilità per le opere relative a infrastrutture strategiche dovranno contenere anche gli ulteriori elementi definiti dal CIPE ai sensi dell'articolo 161, comma 1-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni.
4. Per le opere il cui costo stimato sia superiore a 10 milioni di euro, i Ministeri presentano, in allegato agli studi di fattibilità, anche l'analisi dei rischi. Tale analisi esplicita le condizioni di realizzabilità dell'opera, elenca i soggetti coinvolti a vario titolo nel processo di attuazione dell'opera con le relative responsabilità, individua i fattori, gli eventi e le situazioni che possono configurare cause di criticità in corso di progettazione, affidamento, realizzazione e gestione dell'opera e indica le azioni che l'amministrazione intende compiere per contrastare l'insorgere delle criticità medesime. L'analisi evidenzia inoltre i rischi di natura finanziaria, sociale e gestionale, quantificandone le possibili conseguenze in termini di aggravio di tempi, costi e variazioni nelle realizzazioni.
5. L'analisi dei rischi è aggiornata e approvata dal Ministero competente alla conclusione di ciascuna fase progettuale e attuativa, nonché in sede di finanziamento dell'opera ai fini dello stanziamento delle risorse necessarie.
6. In assenza dell'analisi dei rischi, l'opera non può essere inserita nel Documento e le procedure di affidamento dei lavori non possono essere avviate.

ART. 5

(Selezione delle opere)



1. Sulla base della valutazione *ex ante* dei fabbisogni di infrastrutture e servizi di cui all'articolo 3 e della valutazione *ex ante* delle singole opere di cui all'articolo 4, i Ministeri selezionano in via definitiva le opere da includere nel Documento.
2. A tal fine, la Seconda Sezione del Documento contiene:
 - a) i criteri e la metodologia valutativa di confronto utilizzati per selezionare e includere le opere nel Documento, in ragione degli esiti delle valutazioni *ex ante*;
 - b) la sintesi dei singoli studi di fattibilità elaborati;
 - c) l'elencazione delle opere da realizzare nei diversi settori di competenza di ciascun Ministero, con l'indicazione sia dell'ordine di priorità e dei criteri utilizzati per definire tale ordine, sia dei risultati attesi e dei relativi indicatori di realizzazione e di impatto, anche evidenziando gli eventuali pareri dei valutatori che si discostino dalle scelte delle amministrazioni;
 - d) la localizzazione, le problematiche di ordine ambientale, paesaggistico ed urbanistico-territoriale relative alla realizzazione di ciascuna opera;
 - e) la previsione dei tempi di attuazione, anche per fasi, delle singole opere;
 - f) la stima dei costi delle singole opere, la relativa articolazione temporale, le risorse disponibili, con l'indicazione delle specifiche fonti di copertura finanziaria, e il fabbisogno finanziario residuo articolato in termini temporali sulla base degli andamenti di cassa;
 - g) l'indicazione degli atti normativi, amministrativi e di diritto privato in forza dei quali ciascuna opera sarà realizzata;
 - h) ogni altro elemento ritenuto utile o opportuno.
3. Le opere non incluse nel Documento o nelle relazioni annuali non possono essere ammesse al finanziamento, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 153, commi 19, 19-bis e 20, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni.

ART. 6

(Valutazione *ex-post* delle opere)

1. I Ministeri svolgono o potenziano su base sistematica le attività di valutazione *ex post* per misurare, nel rispetto del principio di sana gestione finanziaria, l'efficacia e l'utilità delle opere realizzate nei settori di competenza, a partire dal momento in cui esse esplicano gli effetti per i quali sono state realizzate o comunque entro un triennio dalla loro messa in funzione.
2. Le attività di valutazione *ex post* sono realizzate tenendo conto delle seguenti indicazioni:
 - a) oggetto di valutazione sono, di norma, singole opere pubbliche ovvero, qualora utile e pertinente, raggruppamenti di opere accomunate da legami funzionali, settoriali o territoriali;



- b) obiettivo della valutazione è misurare i risultati e l'impatto di opere pubbliche collaudate ed entrate in funzione, nonché l'economicità e l'efficienza della loro realizzazione. La valutazione, ove utile, può essere estesa a opere ancora incomplete, in via di realizzazione o non entrate in funzione;
 - c) la valutazione accerta, in particolare, gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi e agli indicatori previsti nella documentazione di programmazione e progettazione delle opere.
3. La Terza Sezione del Documento contiene:
- a) l'indicazione delle opere da sottoporre a valutazione *ex post*, secondo i criteri stabiliti nelle linee guida di cui all'articolo 8;
 - b) la descrizione delle attività valutative che saranno poste in essere, con l'indicazione delle procedure, degli indicatori e dell'articolazione temporale delle stesse;
 - c) gli esiti delle valutazioni *ex post* su opere incluse in precedenti Documenti e già collaudate e fruibili;
 - d) gli esiti di valutazioni *ex post* su opere già collaudate e fruibili anche non incluse in precedenti Documenti;
 - e) ove utile, gli esiti di valutazioni su opere pubbliche ancora incomplete o in via di realizzazione;
 - f) l'analisi delle cause che hanno determinato scostamenti rispetto agli obiettivi e agli indicatori previsti nella documentazione di programmazione e progettazione delle opere, con l'indicazione di ogni possibile azione correttiva da porre in essere;
 - g) ogni altro elemento ritenuto utile o opportuno ai fini della valutazione.

ART. 7

(Organismi indipendenti di valutazione)

1. I Ministeri individuano gli organismi responsabili delle attività di valutazione di cui al presente decreto, di seguito 'Organismi', nei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici di cui all'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144.
2. Al fine di un efficace svolgimento delle attività di valutazione, i Ministeri assicurano l'indipendenza degli Organismi nell'esercizio delle funzioni valutative cui essi sono preposti e mettono a disposizione ogni informazione utile all'elaborazione delle analisi valutative, inclusi i dati derivanti dai diversi sistemi di monitoraggio delle opere, comprese quelle realizzate da altre amministrazioni o imprese pubbliche, in coerenza con quanto disposto con i decreti legislativi di attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196.
3. Per le finalità di cui al presente articolo, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 1, comma 4, della legge 17 maggio 1999, n. 144, è integrato nei criteri di designazione e nelle modalità di selezione dei componenti



degli Organismi sulla base di quanto previsto dall'articolo 30, comma 9, lettera c), della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Qualora occorra integrare le professionalità degli Organismi, si ricorre prioritariamente a valutatori interni ad altre strutture di valutazione esistenti nelle amministrazioni, limitando il ricorso a competenze esterne ai casi in cui manchino adeguate professionalità e per valutazioni particolarmente complesse.

4. Per la valutazione di interventi particolarmente complessi, i Ministeri possono chiedere il supporto, previ accordi organizzativi tra le amministrazioni interessate, anche ai fini di esclusione di eventuali cause di incompatibilità, del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici e dell'Unità tecnica finanza di progetto istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici istituito presso il Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e del Consiglio superiore dei lavori pubblici.
5. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144, il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici istituito presso il Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica fornisce anche supporto metodologico agli Organismi per lo svolgimento delle attività di valutazione di cui al presente decreto.
6. La Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, nel rispetto delle responsabilità autonome di valutazione proprie di ogni Ministero:
 - a) verifica, ai fini dell'esame da parte del CIPE, la corretta predisposizione dei Documenti e delle relazioni annuali di cui all'articolo 2, comma 6, nonché il rispetto delle indicazioni contenute nelle linee guida di cui all'articolo 8, eventualmente formulando osservazioni e rilievi;
 - b) predispone una relazione triennale sulla valutazione degli investimenti in opere pubbliche, elaborata anche sulla base delle relazioni annuali, da trasmettere al Parlamento;
 - c) cura l'istruttoria propedeutica all'adozione da parte del CIPE della delibera di riparto delle risorse del Fondo di cui all'articolo 1, comma 7, della citata legge 17 maggio 1999, n. 144.
7. Per lo svolgimento delle attività di cui al comma 6, il Dipartimento può avvalersi di personale in posizione di comando o fuori ruolo, ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127.

ART. 8

(Linee guida standardizzate per la valutazione degli investimenti)

1. I Ministeri predispongono linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di propria competenza, finalizzate alla redazione del Documento.



2. Le linee guida definiscono, in particolare, i criteri e le procedure per la valutazione *ex ante* di cui agli articoli 3 e 4, per la selezione degli interventi da includere nel Documento di cui all'articolo 5, per la valutazione *ex post* di cui all'articolo 6 e per il coinvolgimento degli Organismi di cui all'articolo 7 nelle predette attività.
3. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, al fine di garantire la predisposizione da parte dei Ministeri di linee guida standardizzate, il Presidente del Consiglio dei ministri definisce, con proprio decreto, un modello di riferimento per la redazione da parte dei Ministeri delle linee guida. Il medesimo decreto prevede altresì uno schema-tipo di Documento, il cui rispetto è condizione necessaria per la relativa iscrizione all'ordine del giorno del CIPE.
4. Entro novanta giorni dalla pubblicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 3, i Ministeri adottano le linee guida e le trasmettono al CIPE per la relativa presa d'atto.

ART. 9

(Trasparenza e pubblicità)

1. Al fine di garantire ampia trasparenza in ordine ai processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere, i Ministeri, ai sensi dell'articolo 32, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, pubblicano tempestivamente sui propri siti istituzionali, in apposita sezione dedicata alla valutazione e curata dagli Organismi di valutazione: le linee guida per la valutazione degli investimenti; il Documento; le relazioni annuali; ogni altro documento predisposto nell'ambito della valutazione, ivi inclusi i pareri dei valutatori che si discostino dalle scelte delle amministrazioni; le informazioni relative agli Organismi, incluse le funzioni e i compiti specifici ad essi attribuiti, le procedure e i criteri di individuazione dei componenti e i loro nominativi.
2. I Ministeri pubblicano, altresì, in formato aperto, informazioni relative ai tempi, ai costi e agli indicatori di realizzazione delle opere completate in coerenza con quanto disposto con i decreti legislativi di attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

ART. 10

(Controllo della Corte dei conti)

1. I Ministeri trasmettono gli atti di cui al presente decreto alla Corte dei conti ai fini dell'attività di referto di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

ART. 11

(Norma finanziaria)

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



2. I Ministeri provvedono ai compiti di cui al presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

